

Área: Mediterráneo y Mundo Árabe - ARI N° 90/2004
Fecha 10/5/2004



El segundo mandato de Buteflika en Argelia: retos de política económica

Iván Martín*

Tema: Tras ganar las elecciones presidenciales por una mayoría aplastante del 85% de los votos, después de un primer mandato (1999-2004) caracterizado por el éxito en la lucha contra la violencia y la reinserción internacional, el segundo mandato del presidente Abdelaziz Buteflika (2004-2009) estará marcado muy probablemente por la agenda socioeconómica.

Resumen: El principal problema de Argelia ya no es la violencia, sino el tremendo déficit social y las restricciones estructurales a su desarrollo, ante todo las necesidades de creación de empleo. Hasta ahora, tras el fracaso de la política de industrialización de los años setenta y ochenta y la guerra civil de los años noventa, Argelia no ha encontrado un modelo económico de circulación de las rentas de los hidrocarburos y transformación de esa riqueza en bienestar social. Por otro lado, a pesar de sus éxitos macroeconómicos, el sector privado argelino sigue sin despegar. Esos son, junto con la cuestión del alcance final de las privatizaciones y la de la integración magrebí, los grandes interrogantes económicos del segundo mandato de Buteflika.

Análisis: Problemas estructurales

Argelia debe afrontar en la próxima década una serie de restricciones económicas estructurales que pueden llegar a poner en cuestión su viabilidad económica como país, y que en cierto modo constituyeron ya el sustrato de la grave crisis política que ha sufrido desde 1992: ante todo, la explosión demográfica y el deterioro de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población, que da lugar a recurrentes manifestaciones de protesta y revueltas populares en todo el país.

En cuanto a la dinámica de población, Argelia está a punto de culminar su transición demográfica (la tasa de fecundidad está en 2,54 hijos por mujer en edad fértil, ligeramente por encima del nivel de reproducción de la población). No obstante, debido a la extremada juventud de su población (el 35% de los más de 31 millones de argelinos tiene menos de 15 años, y el 70% menos de 30 de años), en las dos próximas décadas se va registrar un fuerte aumento de la población en edad de trabajar (con tasas de aumento de la población activa del orden del 4%) y de las necesidades de infraestructuras sociales. Las proyecciones más conservadoras se muestran en la Tabla 1. Eso hace del empleo el principal problema económico argelino a corto y medio plazo.

Pero es que Argelia es ya el país árabe –si se exceptúan Irak y Palestina– con la tasa de desempleo más elevada, claramente superior al 25% de la población activa (cerca de tres millones de desempleados, según estadísticas oficiales probablemente subestimadas). De ellos, el 83% tiene menos de 30 años y el 68% no ha tenido jamás un empleo, de

* Iván Martín

Profesor de economía, Universidad Carlos III de Madrid

modo que la tasa de desempleo entre los jóvenes de menos de 25 años es del 54%. Para que el número de desempleados no aumente en los próximos años será necesario crear cerca de 300.000 nuevos empleos al año. Ello supondría duplicar la actual población ocupada durante ese período. Y eso a pesar de que, a efectos estadísticos, tan sólo se incluye en la población activa al 17% de las mujeres en edad de trabajar, es decir, sin dejar margen para una transformación de los roles sociales de la mujer en el futuro.

Tabla 1. Argelia: proyecciones demográficas, 2000-2020 (en millones)

	2000	2010	2020
Población total (1)	30,31	35,23	40,63
Población en edad de trabajar (15-64 años)	17,25	23,20	28,30
Población activa (2)	9,42	12,52	15,28

(1) Suponiendo una reducción de la tasa de natalidad acorde con las estimaciones de Naciones Unidas (en su escenario más optimista).

(2) Cálculo del autor suponiendo una tasa de actividad (población activa/población en edad de trabajar) constante igual al 54% actual (91% en el caso de los hombres y 17% en el de las mujeres). Otras fuentes estadísticas (por ejemplo, Eurostat, la Office Nationale de Statistiques argelina o la Organización Mundial del Trabajo) ofrecen cifras todavía más alarmantes. Los estudios económicos del Banco Mundial estiman que sería necesario crear más de 500.000 empleos al año en lugar de los 300.000 calculados aquí.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD 2002.

Al margen de la cuestión del empleo, proporcionar vivienda y otras infraestructuras sociales y asegurar agua y alimentos a estas cohortes de jóvenes dista de ser evidente en un país como Argelia. La realidad es que se trata ya de un país superpoblado, con una densidad de población en la franja costera mediterránea –la única zona habitable– de más de 250 habitantes por km² y que debe afrontar una escasez crónica de agua y de alimentos. Argelia importa ya el 45% de los alimentos que consume, lo que supone un gasto anual de divisas en torno a los 2.500 millones de dólares, y la escasa proporción de tierras cultivables (el 3,4% de su territorio, una parte importante de ellas ocupadas por la expansión urbana descontrolada), unida a otras restricciones estructurales como la variabilidad de las lluvias, hacen difícil aspirar siquiera al autoabastecimiento alimentario. La disponibilidad anual de agua es de 470,4 m³ por persona para todos los usos, muy lejos del umbral mínimo de 1.000 m³ por habitante establecido por Naciones Unidas. En consecuencia, una gran parte de la población debe soportar ya restricciones permanentes del consumo de agua, hasta el punto de que el agua se está convirtiendo en una fuente permanente de inestabilidad social.

Otro síntoma de la penuria de las condiciones de vida en Argelia lo constituye la situación de la vivienda. Con más de 30 millones de habitantes, el país dispone de un parque mobiliario estimado en 4,1 millones de unidades de viviendas (es decir, aproximadamente 7,3 personas por vivienda, frente a 5,7 en Marruecos y 4,9 en Egipto). El tamaño medio de los hogares es de 6,58 personas (con lo que hay cerca de 350.000 personas sin vivienda). Se ha estimado, por tanto, que existe un déficit de 1,6 millones de viviendas. Ante estas dificultades de acceso a la vivienda y al empleo, la edad media de matrimonio no cesa de retrasarse (31,3 años para los hombres y 27,6 para las mujeres).

Indefinición de la política económica

En este contexto, durante su primer mandato, la política económica de los sucesivos gobiernos de Buteflika se ha caracterizado por su indefinición (para un análisis en profundidad de la mayoría de las cuestiones tratadas aquí, véase I. Martín, 2003, *La política económica en Argelia (1999-2000) ¿Hacia una solución económica a la crisis?*, Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid: www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03-004/03004.pdf).

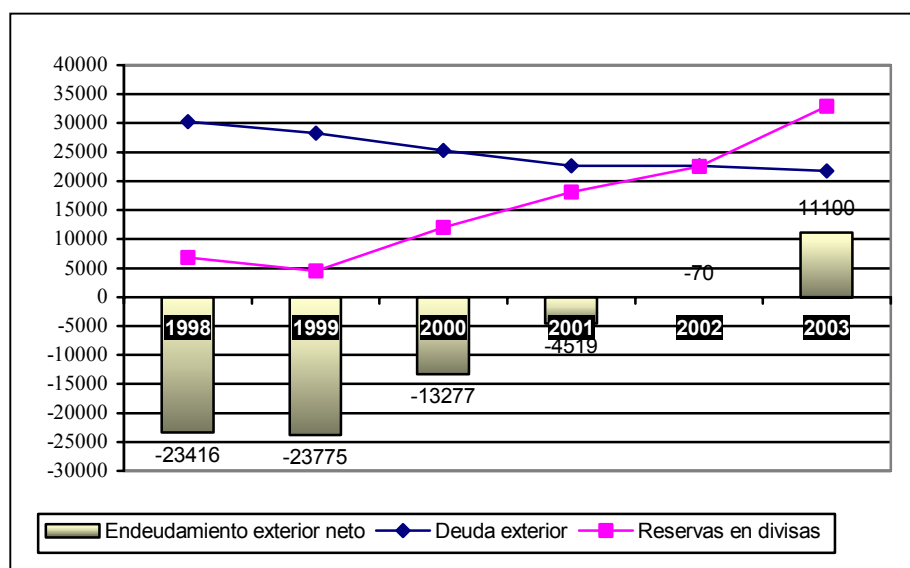
Los objetivos inmediatos de consolidación del saneamiento macroeconómico y recuperación de la solvencia financiera internacional han sido ampliamente conseguidos, con unas tasas de inflación controladas por debajo del 4% y un creciente superávit tanto de los presupuestos del Estado como de la balanza por cuenta corriente. En este sentido, el país ha salido de la situación de práctica bancarrota en que se encontraba en 1999, con sólo 4.000 millones de dólares de reservas de divisas, gracias ante todo al aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos registrado desde finales de ese año, que ha supuesto que Argelia prácticamente duplicara sus exportaciones con respecto a la tendencia de la década anterior, situándose en todo este lustro por encima de los 20.000 millones de dólares anuales. Esto le ha permitido recuperar la capacidad de pago y, con ella, la autonomía de su política económica tras estar sometido entre 1994 y 1998 a un rígido programa de ajuste estructural impuesto por el FMI. Incluso su dependencia con respecto a los precios del petróleo se ha reducido, pues la constitución de un Fondo de Regularización de los Ingresos permitiría absorber la caída de ingresos durante todo un año incluso hasta un precio de 12 dólares por barril, poco más de un tercio de su nivel actual. Paralelamente, la empresa pública de hidrocarburos, Sonatrach, se ha embarcado en un ambicioso plan de inversiones que prevé una expansión de la producción de hidrocarburos para la exportación que se situará en 1,5 millones de barriles de petróleo diarios (un 30% de la producción media de los dos últimos años) y 85.000 millones de m³ de gas anuales frente a los 62.000 millones de m³ de 2001.

Sin embargo, aunque el aumento de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos ha acabado por reflejarse en sus tasas de crecimiento (6,8% en 2003 y 4,1% en 2002, aunque en los años anteriores habían sido muy decepcionantes), sobre todo a través de una ligera expansión fiscal, esta aparente bonanza no refleja en realidad ni una mejora de las condiciones de vida de la población ni un relanzamiento de la actividad productiva fuera del sector de los hidrocarburos (de hecho, la producción del sector industrial público retrocedió un 2% en 2003 y el sector privado prácticamente se mantuvo estancado, aunque la producción agrícola creció un 16% gracias a las buenas condiciones meteorológicas).

La política económica tampoco ha contribuido decisivamente a esa transformación de riqueza en bienestar y potencial productivo. En efecto, la única "apuesta" efectiva de todo el mandato fue un Plan de Apoyo al Relanzamiento Económico 2001-2004, dotado con unos 7.000 millones de dólares durante ese período que, si bien ha supuesto efectivamente una inyección para las tasas de crecimiento, se ha diluido en un sinnúmero de acciones dispersas, fundamentalmente en el ámbito de las obras públicas, que parecen haber servido más de palanca electoral para el presidente que de instrumento para poner en práctica una visión estratégica del futuro económico del país.

La suprema paradoja en un país menos desarrollado con tan tremendo déficit social es que, durante este período, Argelia ha acumulado unas reservas de divisas de casi 33.000 millones de dólares, equivalentes a más de la mitad de su PIB (o más de 1.000 dólares por habitante), que superan ampliamente su deuda externa. Como puede verse en el Gráfico 1, esto hace que, en estos momentos, la posición financiera internacional de Argelia sea netamente positiva, por primera vez en la historia desde su independencia.

Gráfico 1. Posición financiera internacional neta de Argelia (millones de dólares)



Pero esta indefinición de la política económica argelina también se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en la paralización del programa de privatizaciones, acometido con un fuerte apoyo (e incluso la creación de una unidad de asistencia técnica) de la UE y el FMI. Tras la liquidación o la venta a los trabajadores o directivos de cerca de mil empresas durante el período 1994-1998 y la reducción de plantillas en las demás (se estima que el volumen total de despidos durante esos años ascendió a cerca de 450.000 personas), en noviembre de 2000 se anunció una lista de 910 empresas públicas (de las 1.170 restantes) que podían ser objeto de privatización, manifestando la intención de privatizar un centenar de ellas en el plazo de un año. Sin embargo, desde entonces el ritmo, el contenido e incluso las modalidades de los sucesivos planes de privatización – hasta tres han sido oficialmente anunciados por los responsables de los equipos económicos de Buteflika– han ido cambiando en función de los avatares políticos y de las presiones internacionales, pero sin concretarse nunca en la práctica. En concreto, durante todo el mandato Buteflika tan sólo hay una empresa pública importante efectivamente privatizada parcialmente (la empresa siderúrgica Sider, incluido el gran complejo industrial de Annaba y sus instalaciones portuarias, en la que el grupo indio ISPAT ha adquirido una participación del 70%).

Lo mismo ha sucedido con el gran proyecto de reforma del estatuto jurídico de Sonatrach, la duodécima petrolera del mundo y la mayor empresa de África, para convertirla en una empresa comercial en régimen de libre competencia con la posibilidad incluso de abrir su capital a intereses extranjeros. Pese a que durante un cierto momento ese proyecto pareció constituir la joya del programa económico de Buteflika, tras dos años de fuerte oposición de los sindicatos, particularmente del antiguo sindicato único UGTA, en diciembre de 2002 quedó paralizado por orden directa del Presidente. Esto deja en el alero la cuestión, cada vez más acuciante, de cómo compatibilizar la naturaleza de monopolio público de Sonatrach con su perfil cada vez más decidido de multinacional del sector (por cierto, con importantes inversiones en el sector energético en España).

Aunque durante la reciente campaña electoral no puede hablarse de la presentación de un auténtico programa económico por parte de ninguno de los candidatos, existen muchas probabilidades de que el segundo mandato de Buteflika esté dominado por los temas económicos. Ahora bien, la casi total falta de consenso sobre los principales ejes de la reforma económica en la sociedad argelina no le facilitarán la tarea: ni los trabajadores, ni los empresarios, ni los funcionarios, ni los medios de comunicación, ni las propias élites políticas ni la población en general parecen identificarse con los objetivos económicos nominalmente definidos por los sucesivos gobiernos Buteflika (lucha contra la corrupción y el fraude, completar las reformas estructurales, liberalización económica interna y externa y desinvolucración del Estado de la economía). De hecho, puede decirse que, en la sociedad argelina actual, ni siquiera existe un verdadero consenso sobre la apertura comercial ni la economía de mercado como tal. Esto es algo que puede explicarse tanto por los hábitos rentistas adquiridos por una gran parte de los agentes económicos argelinos durante las tres últimas décadas como por la propia falta de credibilidad del proyecto de transformación económica del Gobierno. Tal vez por ello, el propio Buteflika anunció en la campaña que promoverá “un pacto nacional económico y social para la consolidación de la estrategia nacional de desarrollo y la promoción del bienestar social”. He ahí su primera gran tarea.

En cualquier caso, los ejes que necesariamente habrán de vertebrar su política económica son la creación de empleo, el desarrollo del sector privado, la culminación del proceso de apertura e integración internacional de Argelia y la imbricación del sector de los hidrocarburos, como principal fuente de divisas y de acumulación de capital y única ventaja comparativa cierta de la economía, con el resto del sistema económico y productivo.

El desarrollo del sector privado

Pese a su dinamismo en sectores como la construcción, el transporte interno, el comercio y pequeñas actividades agrícolas e industriales como el sector textil, y aunque el sector privado suponga ya más de la mitad del valor añadido bruto nacional al margen de los hidrocarburos, su importancia sigue siendo mucho menor que en los restantes países del Magreb. Además, su bajo nivel de productividad –el más bajo entre los países árabes, según los estudios del PNUD y el FMI– le hacen escasamente competitivo. No sólo una parte muy importante de su volumen de negocios corresponde en realidad a una quincena de grupos empresariales privados que prosperan en los aledaños del poder en unas condiciones que difícilmente pueden calificarse de libre competencia –la caída en 2002 del Grupo Khalifa, el principal grupo empresarial privado del país, ha sido paradigmática–, sino que debe hacer frente a la competencia desleal –en precios y calidades– de una omnipresente economía informal y del contrabando que gangrena todo el sistema económico y neutraliza buena parte de los esfuerzos de desarrollo del mercado interno. Durante la campaña electoral, el Presidente Buteflika anunció su objetivo de crear 100.000 pequeñas empresas privadas en los próximos cinco años, fundamentalmente facilitando el acceso al crédito en todas sus formas. Igualmente, sus planes de construcción de un millón de viviendas durante ese período se basan no en la provisión pública sino en la financiación mediante “créditos vivienda y ayudas a la construcción de viviendas rurales”. Queda por ver si estos programas de crédito actuarán realmente como incentivos al sector privado o acabarán reducidos a meras transferencias de “reparto de la tarta” y esclerotizando de nuevo los balances de las entidades financieras públicas. De hecho, a pesar del desmantelamiento parcial del incipiente Estado de bienestar de que gozaban los argelinos durante los años ochenta, los gastos sociales del Estado siguen situándose en un nivel elevado, en términos comparativos con su entorno, del 9% del PIB.

En cuanto a las privatizaciones, el apoyo prestado por la UGTA a la reelección de Buteflika –en unos momentos en lo que todo parecía indicar que su reelección estaba

seriamente comprometida y que su contrincante Ali Benflis tenía unas expectativas mucho mejores, y pocos meses después de la huelga general convocada en febrero de 2003 por esta central sindical precisamente contra la política económica del Gobierno Buteflika, la primera desde 1991— hace difícil de prever un cambio de rumbo drástico que suponga no ya la privatización, sino siquiera una reestructuración en profundidad de Sonatrach o la eliminación de las cuantiosas subvenciones al consumo de carburantes de que se benefician las clases medias argelinas (por un valor próximo a los 1.500 millones de dólares anuales). A lo sumo, es posible que se plantee la privatización de alguno de los seis grandes bancos públicos que controlan el 90% de los créditos y que han sido saneados durante el pasado mandato presidencial, aunque siguen acumulando pérdidas en sus operaciones de financiación al sector público empresarial.

Con todo, el gran problema económico argelino, que condiciona todos los demás, es el de cómo integrar el sector de los hidrocarburos con el resto de la economía y en los mercados internacionales del sector. O, dicho de otro modo, cómo distribuir las rentas de los hidrocarburos (35% del PIB del país, 57% de los ingresos del Estado y 97% de las exportaciones) sin perpetuar situaciones rentistas no sólo en la población, sino entre las propias empresas, e internalizar unos factores de crecimiento que, hoy por hoy, son fundamentalmente exógenos (los precios internacionales de los hidrocarburos, el nivel de gasto público —el déficit público primario sin hidrocarburos sería del 32% del PIB sin hidrocarburos— y las lluvias). Por ahora, la única respuesta de la Administración Buteflika parece ser un segundo Plan de Apoyo al Relanzamiento Económico con unas inversiones de entre 7.000 y 10.000 millones de dólares que se estaría gestando para este segundo mandato, y del que sólo se sabe por el momento que estaría centrado en las “infraestructuras básicas” e intentaría reducir el alto contenido en importaciones del primero en beneficio de las empresas nacionales.

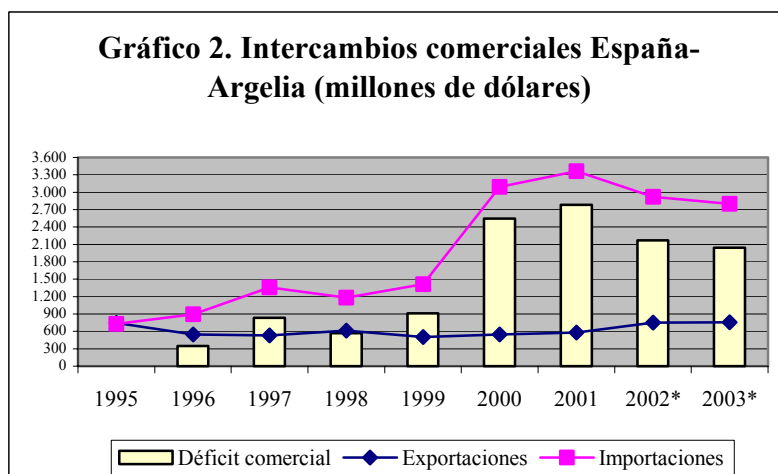
Los retos en las relaciones con España

En las relaciones económicas bilaterales con España, los principales retos pasan por: (1) “desgasificar” los flujos económicos entre los dos países; (2) dar contenido real a todo el dispositivo jurídico de cooperación al máximo nivel establecido en los últimos cuatro años (Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de octubre de 2002, aún pendiente de ratificación; Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Financiera de julio de 2000; y Protocolo de Cooperación Financiera de octubre de 2002 por importe de 100 millones de euros de créditos FAD, todavía sin utilizar); y (3) establecer las instituciones e infraestructuras necesarias para la agilización y profundización de los intercambios económicos (sobre las relaciones España-Argelia, puede verse I. Moré, “El Imprescindible eje Madrid-Argel”, ARI n° 79/2002, www.realinstitutoelcano.org/analisis/79.asp).

La desgasificación no significa reducir las importaciones de gas y petróleo argelino por parte de España. De hecho, la construcción del segundo gasoducto hispano-argelino entre Orán-Almería está en plena fase de estudio de viabilidad y la tendencia parece ser más bien a revisar al alza el límite del 60% de los suministros de gas procedentes de un mismo país proveedor, establecido en la Ley de hidrocarburos española, que a la inversa (sobre este tema, véase I. Moré, “España profundiza la dependencia energética de Argelia”, ARI n° 86/2002, www.realinstitutoelcano.org/analisis/86.asp).

Sin embargo, la proximidad y el peso económico específico de Argelia son suficientes como para que exista un auténtico contrapeso de otros flujos económicos entre los dos países, tanto en términos de comercio como en términos de inversión. En este sentido, resulta paradójico que en 2003 España únicamente exportara a Argelia por valor de 757 millones de dólares, exactamente el 40% que a Marruecos (1.882 millones de dólares), un mercado con la misma población y la misma proximidad, pero con un PIB total del 70% que Argelia. Además, las importaciones argelinas procedentes de España se

encuentran prácticamente estancadas desde hace ocho años (en 2003 aumentaron un 1% en un mercado cuyas importaciones crecieron más del 10%, situándose a un nivel ligeramente superior al de 1995). Teniendo en cuenta que una parte muy importante de las importaciones argelinas (que probablemente excede del 50%) las realiza directamente el Estado o empresas públicas, está claro que el restablecimiento del equilibrio de la balanza comercial bilateral no es tarea exclusiva de las empresas, sino que la diplomacia económica española tiene un gran potencial en este campo. Por otro lado, el aumento del consumo público y privado argelino que cabe esperar en los próximos años y el consiguiente aumento de las importaciones, que actualmente parecen estar artificialmente reprimidas, abren expectativas muy halagüeñas para empresas y países bien colocados en ese mercado.



En cuanto a las infraestructuras e instituciones de apoyo a los intercambios, sorprende la exigüidad y mal funcionamiento de muchas de ellas. Los intercambios comerciales y empresariales carecen del más mínimo marco logístico e institucional: desde entidades financieras (el primer banco español presente en Argelia, el Banco Atlántico, acaba de recibir la autorización para abrir lo que será una mera oficina de representación) hasta conexiones de transporte (Iberia no tiene ningún vuelo Madrid-Argel), pasando por foros empresariales (se han celebrado dos grandes jornadas empresariales bilaterales en noviembre de 2000 y octubre de 2002, pero sin continuidad). A un nivel más concreto, aunque según las estadísticas oficiales argelinas un 80% de sus importaciones se pagan actualmente al contado, el reforzamiento de los mecanismos de seguro de crédito a la exportación (CESCE), tras la progresiva puesta al día de los impagos de más de 900 millones de euros acumulados a finales de 1999, resulta una línea de actuación evidente.

Por último, en la medida en que la integración magrebí constituye un requisito fundamental para atraer inversiones extranjeras e impulsar el crecimiento de los países de la región, para los propios intereses económicos españoles es muy importante formular una estrategia regional y no estrictamente bilateral que contribuya a superar los obstáculos políticos, económicos y de infraestructuras a esa integración para crear un auténtico espacio económico magrebí.

Conclusión: Tras poner fin a la Guerra Civil que costó 150.000 muertos entre 1992 y 1999, el gran reto del segundo mandato del Presidente Abdelaziz Buteflika consiste en formular un modelo de desarrollo social y económico para su país, el gran reto pendiente desde su independencia, hace más de cuarenta años. Esto requiere, ante todo, la articulación de una visión económica a medio plazo capaz de concitar –tanto en su proceso de formulación como sobre sus principales objetivos e instrumentos– un cierto grado de consenso entre los distintos actores económicos en la sociedad argelina, hasta

ahora ausente. Una apuesta por los programas de inversiones en infraestructuras sociales y productivas y promoción del desarrollo agrícola como actividades intensivas en mano de obra, la culminación de las reformas estructurales que permitan el funcionamiento efectivo del mercado, mecanismos de crédito que estimulen el sector privado sin hacerlo dependiente y el reciclaje de los restos de su otrora poderosa industria pública para facilitar una progresiva “despetrolización” del tejido productivo argelino parecen ingredientes necesarios de la combinación de política económica en el próximo quinquenio. Tras la concordia civil que ha marcado su primer mandato, es probable que en Argelia haya llegado la hora de la reconciliación socioeconómica nacional. Por su parte, España debe hacer un importante esfuerzo para subsanar su déficit de presencia económica en este país.

Iván Martín

Profesor de economía, Universidad Carlos III de Madrid